



## OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 5/2021

### 1. CONSIGLIO DI SICUREZZA *REWIND*: LA RISOLUZIONE 330 (1973) E LA CONDANNA DELLA COERCIZIONE ESERCITATA DALLE IMPRESE NEL SUB-CONTINENTE LATINO-AMERICANO NEL TEMPO DI SALVADOR ALLENDE

1. *Postfatto sulla "Waterloo climatica" russa del 13 dicembre 2021: il "sanguinoso" veto solitario della Federazione Russa impedisce all'organo consiliare di adottare la risoluzione tematica sul binomio clima/sicurezza*

L'approccio sistematico allo studio del diritto internazionale e del diritto onusiano non può essere valorizzato a pieno se si prescinde dalla conoscenza storico-giuridica dei regimi normativi e della relativa prassi applicativa e ci si affida, magari inconsapevolmente, alle vulgate purtroppo dominanti anche in ambito scientifico. La tesi madre che ha generato innumerevoli abbagli dottrinari, secondo cui la prassi *post* anni novanta del XX secolo del Consiglio di sicurezza avrebbe ampliato la nozione di "minaccia alla pace" ben oltre i limiti statutari, è stata più volte falsificata da chi scrive e non merita ulteriori commenti. Si sta invece progressivamente consolidando, sia nella prassi attuale che in dottrina, un'altra posizione, questa volta a carattere apparentemente settoriale, in materia di rapporto tra cambiamento climatico (*rectius* ... sviluppo sostenibile) e sicurezza che contesta sia la possibilità giuridica che l'opportunità politica dell'adozione da parte del Consiglio di una risoluzione tematica in materia. Sotto il profilo giuridico si invocano le competenze dell'Assemblea generale e del Consiglio economico e sociale, nonché l'esistenza di un regime giuridico di riferimento basato sulla Convenzione quadro sul cambiamento climatico del 1992 e l'Accordo di Parigi del 2015; sotto il profilo politico si evidenzia il rischio di un approccio "securitario" alle questioni ambientali e quello collegato di sottovalutare il ruolo delle cause socio-economiche dei conflitti, ovvero delle cause strutturali o profonde.

Il nostro pensiero al riguardo è che si tratta di argomenti di sicuro rilievo, ma che non sono decisivi e che, di conseguenza, non possono giustificare il mancato ricorso, nel quadro di un approccio olistico, a tutti gli strumenti a disposizione delle Nazioni Unite nella lotta al cambiamento climatico e alle sue nefaste conseguenze sulla sicurezza umana e sui conflitti. Il fattore determinante che spiega la mancata adozione da parte del Consiglio di sicurezza della risoluzione tematica sul binomio clima/sicurezza non ha carattere giuridico, ma è chiaramente l'opposizione politica di alcune grandi potenze, sicuramente legittima ma discutibile sotto diversi profili e comunque non ascrivibile alla tutela di interessi generali della comunità internazionale.

Lo dimostra l'ultimo e recentissimo atto della saga in questione che questa volta ha visto scorrere copioso il sangue giuridico del veto solitario russo sulla proposta di risoluzione tematica sul binomio clima/sicurezza presentata dall'Irlanda e dal Niger e sostenuta da ben 113 Stati membri delle Nazioni Unite. Beninteso, il progetto non prevedeva nulla di

rivoluzionario se non l'impegno del Consiglio di sicurezza ad integrare i rischi per la sicurezza legati al clima nelle sue attività di risoluzione dei conflitti, prevenzione e mediazione, con particolare riferimento alle operazioni di pace (per maggiori dettagli, vedi *Climate Change and Security: Vote on a Resolution, What's In Blue*, 11 dicembre 2021).

Nonostante il clima natalizio, l'astensione strategica della Repubblica Popolare Cinese e i disperativi tentativi negoziali che si sono protratti fino all'ultimo, la Federazione Russa ha mantenuto la propria posizione contraria, condivisa peraltro con l'India, e nella seduta del 13 dicembre 2021 ha apposto il veto che ha impedito l'adozione della risoluzione che altrimenti sarebbe stata approvata con dodici voti a favore (*UN Doc. S/PV.8926*, 13 dicembre 2021, p. 5). Il rappresentante russo in seno al Consiglio ha cercato di giustificare la posizione del proprio Paese nella dichiarazione resa dopo la votazione, ma, caso più unico che raro nella storia della diplomazia russa, si è disunito e il suo discorso è stato poco giuridico e molto demagogico. Polemizzare sul fatto che «[m]any countries simply do not have a choice when donors impose a certain viewpoint on them» (p. 4) o sulla «domination of the Security Council by Western countries» (*ibidem*, p. 9) è piuttosto infantile e rafforza soltanto l'impressione che, al di là del risultato formale della votazione, si sia trattato di una vera e propria "Waterloo climatica" per il regime di Putin. Apodittica e autoreferenziale è apparsa, dal canto suo, la posizione dell'India che non ha lasciato alcun margine negoziale: «India is second to none when it comes to climate action and climate justice, but the Security Council is not the place to discuss either issue» (*ibidem*, p. 7).

Si evidenzia, infine, che il tentativo di ritirata strategica dei Paesi scettici sulla base della proposta russa di una risoluzione specifica sull'impatto del cambiamento climatico e di altri fattori sulle minacce alla sicurezza nella regione del Sahel è apparso irricevibile per due motivi principali: da una parte è pacifico che il cambiamento climatico «is not an issue facing only one region or only one country ... [w]e need to look at it globally, as well as in regional and country contexts» (*ibidem*, p. 3), dall'altra parte l'adozione di una risoluzione tematica non è in alternativa, ma completa, soprattutto nella sua dimensione preventiva, l'azione del Consiglio di sicurezza in materia, finora limitata a sporadici riferimenti in risoluzioni relative a Paesi o regioni specifiche.

## 2. Antefatto sulla risoluzione 330 (1973) del Consiglio di sicurezza che segna l'inedito incontro tra il sistema di sicurezza collettiva e la richiesta di un Nuovo ordine economico internazionale da parte dei Paesi in via di sviluppo

Volendo introdurre una prospettiva storica nella presente discussione è necessario partire dalla posizione di principio sostenuta dalla Federazione Russa nel dibattito del 13 dicembre 2021 che è ben espressa nella seguente affermazione: «We oppose creating a new area in the Council's work that would establish a generic, automatic connection between climate change and international security, turning a scientific and socioeconomic issue into a politicized question» (*UN.Doc. S/PV.8926*, cit., p. 3). In effetti, anche senza scomodare l'ormai decennale prassi del Consiglio di sicurezza in materia di risoluzioni tematiche, tale posizione mal si concilia con le delibere recentemente (e ... faticosamente) adottate dal Consiglio di sicurezza sul COVID-19 (*risoluzioni 2532 (2020)* e *2565 (2021)*), dato che anch'esse corrono il rischio di "politicizzare" una questione eminentemente scientifica e di interferire con le competenze in materia dell'Organizzazione Mondiale della Sanità. Ma, soprattutto, la diatriba in esame ci consente di valorizzare un precedente storico lontano e ormai quasi del tutto dimenticato della prassi consiliare che presenta non pochi spunti utili a meglio posizionare e comprendere le dinamiche giuridiche contemporanee dentro e fuori il Consiglio di sicurezza.

Tra il 15 e il 21 marzo 1973 il Consiglio di sicurezza si riunì in sessione straordinaria a *Panama City*. L'iniziativa, che seguiva un analogo ciclo di riunioni tenutosi in Africa, rispondeva all'idea di avvicinare il Consiglio di sicurezza ai Paesi in via di sviluppo nel tempo della richiesta da parte di quest'ultimi di un Nuovo ordine economico internazionale (NOEI).

Nello specifico, la scelta di Panama era invece dovuta al tentativo di facilitare l'adozione di una risoluzione del Consiglio sui negoziati bilaterali in corso tra Stati Uniti e Panama sulla conclusione di un nuovo accordo sul Canale di Panama (i Trattati Torrijos-Carter furono poi firmati soltanto il 7 settembre 1977). Per inciso, il progetto di risoluzione fu peraltro bloccato dal veto degli Stati Uniti e si trattò anche in quel caso di un veto "sanguinoso" non solo perché solitario, ma addirittura abusivo dato che gli Stati Uniti avrebbero dovuto astenersi dal partecipare alla votazione in ossequio al *principio nemo iudex in re sua* ai sensi dell'art. 27, par. 3, della Carta delle Nazioni Unite che limita la sua applicazione alle delibere inquadabili, come appunto quella in esame, nel cap. VI della Carta (*UN Doc. S/PV. 1704*, 21 marzo 1973, p. 7).

Curiosamente, invece, gli Stati Uniti non impedirono l'adozione della ben più significativa *risoluzione 330 (1973)* sulla condanna del ricorso a misure coercitive politiche, economiche o di altro tipo in dispregio della sovranità nel contesto latino-americano, che fu approvata con 12 voti a favore e le tre benevole astensioni dei membri permanenti occidentali (Francia, Regno Unito e Stati Uniti, (*UN Doc. S/PV. 1704*, cit., p. 12). Come si è anticipato, il contesto generale nel quale inquadrare la risoluzione è quello della richiesta di un NOEI da parte dei Paesi in via di sviluppo che nell'America Latina assumeva la connotazione assai radicale della teoria della dipendenza. Non a caso, nel preambolo della risoluzione (piuttosto asciutta come nella prassi di allora) si fa riferimento alle risoluzioni adottate dall'Assemblea generale sulla sovranità permanente sulle risorse naturali (la 1803 (XVII) del 14 dicembre 1962 e la 3016 (XXVII) del 18 dicembre 1972), sulle misure coercitive in violazione della sovranità (la 2625 (XXV) del 14 ottobre 1970) e sull'attuazione della risoluzione assembleare sul consolidamento della sicurezza internazionale (la 2923 (XXVII) del 15 dicembre 1972). Quindi, il Consiglio, dopo aver constatato il ricorso a misure coercitive in violazione della sovranità permanente sulle risorse naturali dei Paesi dell'America Latina, riconosce che the «*use or encouragement of the use of coercive measures may create situations likely to endanger peace and security in Latin America*» (ultimo par. preambolare).

Il dispositivo è articolato in appena due paragrafi che peraltro sono veramente innovativi e chiariscono quali sono le entità alle quali vengono imputate queste misure coercitive, ovvero le imprese e gli stessi Stati. Nel primo paragrafo del dispositivo il Consiglio «*[u]rges States to adopt appropriate measures to impede the activities of those enterprises which deliberately attempt to coerce Latin American countries*» e almeno implicitamente è chiaro che la richiesta del Consiglio non è indirizzata ai Paesi latino-americani che sono le vittime di queste misure coercitive, ma agli Stati *out of area* di nazionalità delle multinazionali. La volontà dell'organo consigliere viene del resto praticamente reiterata e rafforzata nel secondo ed ultimo paragrafo del dispositivo in cui il Consiglio «*[r]equests States, with a view to maintaining and strengthening peace and security in Latin America, to refrain from using or encouraging the use of any type of coercive measures against States of the region*». Viene quindi condannato senza mezzi termini anche il ricorso diretto a misure coercitive da parte degli Stati che nella regione latino-americana è stato nel XX secolo (... e non solo) una "prerogativa" degli Stati Uniti. Anzi, tale prassi interventista viene considerata alla stregua di una minaccia alla pace e alla sicurezza, sia pure regionale.

La riscoperta di tale risoluzione, misconosciuta nella letteratura scientifica e cancellata chissà perché financo dalla memoria giuridica, non è certamente di importanza seminale, ma non può essere neanche ridotta a mera curiosità intellettuale che svela un fugace e superficiale incontro esotico tra il sistema di sicurezza collettiva e la richiesta terzomondista di un NOEI. A parere di chi scrive, la sua rilettura è utile sotto diversi aspetti:

a) nel merito ci suggerisce che lo *human rights-based approach* oggi dominante nel tentativo di costruire una *governance* giuridica del fenomeno delle multinazionali non deve far dimenticare la dimensione internazionale del problema che tuttora presenta elementi non certo marginali (sull'impatto della globalizzazione predatoria sui Paesi ricchi di risorse del

Sud del mondo, cfr. R. CADIN, *Il diritto internazionale nel tempo della “destatalizzazione”: cenni introduttivi*, in G. GUARINO (a cura di), *Il diritto internazionale alla prova del caos: alla ricerca di una logica giuridica*, Napoli, 2016, p. 151 ss.);

b) da un punto di vista storico evidenzia ancora una volta come la defenestrazione violenta ed eterodiretta del regime democratico di Salvador Allende in Cile non sia stato un fatto accidentale, pur spiacevole o addirittura criminale, quanto un passaggio obbligato della strategia perseguita dalle grandi Potenze occidentali per rifondare l'ordine economico internazionale uscito dal secondo dopoguerra nel segno della liberalizzazione selvaggia e della globalizzazione predatoria con buona pace della richieste di un NOEI da parte dei Paesi in via di sviluppo;

c) nel metodo è un'ulteriore conferma del fatto che il Consiglio di sicurezza non si è mai fatto troppi problemi a trattare di questioni che non rientrano in una concezione “militare” di pace e che ricadono nella competenza principale dell'Assemblea generale o del Consiglio economico e sociale; a tal proposito, conviene da subito chiarire che questa affermazione ovviamente non significa che i poteri del Consiglio siano sconfinati, ma semplicemente che i limiti giuridici alla sua discrezionalità siano ben altri.

Proprio quest'ultimo punto merita un supplemento di indagine alla luce delle dichiarazioni fatte dagli Stati membri del Consiglio di sicurezza in occasione dell'approvazione della *risoluzione 330 (1973)*. Infatti, di fronte all'astensione dei membri permanenti occidentali giustificata, *inter alia*, proprio dall'asserita incompetenza del Consiglio, acquistano particolare rilievo, anche con riferimento al dibattito contemporaneo sul binomio clima/sicurezza, le posizioni sostenute da diversi Paesi in via di sviluppo e dalla stessa Unione Sovietica. Ad esempio, il delegato dell'India ha affermato che «[i]n voting for this draft resolution we have not in any manner detracted from the authority or jurisdiction of other appropriate United Nations organs. For we believe that just as racial discrimination, which is normally under discussion in other United Nations bodies, can bring about a threat to international peace and security and thus has become the concern of the Security Council, [...] so can economic questions be a concern of the Security Council if it affects international peace and security. In the context of Latin America, we share the view that it does» ((UN Doc. S/PV. 1704, cit., p. 13).

Ancora più chiara, direi quasi accademica, la spiegazione offerta dal delegato sovietico per giustificare il voto positivo dell'URSS: «*there is no basis for regarding this resolution as an economic one. The economic aspect of these problems - the problems of natural resources and the problems of the baleful consequences of the activities of international monopolies for the development of the economies of the developing countries - will be considered in detail by the Economic and Social Council; they fall within its competence. In the present instance, on the contrary, the question is one of coercion, of coercive measures, which in relations between States are always of a political character, always complicate relations between States and lead to threats to peace and to the danger of breaches of peace. This is the basic essence and the significance of the resolution*» (*ibidem*).

In altri termini, e volendo giungere ad una prima conclusione, nel 1973 le parti, in merito alla coercizione economica delle multinazionali, erano praticamente invertite rispetto alle posizioni attuali sul cambiamento climatico: coloro che allora obiettavano circa la competenza del Consiglio di sicurezza a trattare fenomeni socio-economici con diverse implicazioni ora sostengono un ruolo attivo dell'organo consigliere e viceversa. Pare quindi evidente che si è sempre trattato di posizioni basate sulla mera convenienza politica e non su puntuali motivazioni giuridiche.

L'approccio corretto è invece quello che considera che ogni questione ha una propria dimensione politica che può degenerare in una minaccia potenziale o attuale alla pace e alla sicurezza internazionale. Il Consiglio di sicurezza gode di un'ampia discrezionalità nel relativo accertamento, fermo restando che potrà adottare le misure coercitive ai sensi del cap. VII della Carta solo ed esclusivamente nei confronti di minacce attuali alla pace originate da situazioni specifiche caratterizzate da una certa gravità. Nel caso di minacce specifiche, ma

potenziali alla pace il Consiglio dovrà agire nel quadro del cap. VI della Carta, che attribuisce all'organo consigliare il ruolo di mero conciliatore, mentre nell'ipotesi di fenomeni astratti in grado di pregiudicare la sicurezza umana pare ormai consolidato nella prassi il ricorso alle risoluzioni tematiche che trovano il loro fondamento nei poteri generali del Consiglio *ex art. 25* della Carta delle Nazioni Unite.

Rimane il problema non semplice di inquadrare giuridicamente la *risoluzione 330 (1973)* che rappresenta un caso atipico perché pur trattando di un fenomeno astratto, lo considera nella sua dimensione sub-continentale. Si rileva anche che tale dimensione non ha valore soltanto formale perché nel dibattito seguito alla sua approvazione diversi Stati membri del Consiglio ne hanno riconosciuto la portata sostanziale riconoscendo che i Paesi latino-americani sono particolarmente esposti alle misure coercitive imposte dalle multinazionali. Ciononostante, e al pari delle numerose risoluzioni che negli ultimi decenni il Consiglio ha dedicato all'Africa, pare difficile qualificare la *risoluzione 330 (1973)* come relativa ad una situazione specifica e, di conseguenza, si predilige il suo inquadramento in una variante "continentale" delle risoluzioni tematiche.

### *3. Brevi note conclusive in ricordo di Salvador Allende e del suo contributo all'emancipazione del Sud del mondo*

Poche righe possono essere dedicate in conclusione del presente contributo a Salvador Allende, eletto democraticamente Presidente del Cile nel 1970 e vittima predestinata del colpo di stato dei militari cileni del 1° settembre 1973 che portò alla dittatura guidata dal generale Augusto Pinochet e alla sanguinosa repressione perpetrata dal nuovo regime. Il collegamento non solo cronologico con la *risoluzione 330 (1973)* del Consiglio di sicurezza è evidente dato che questo evento drammatico è assurto a simbolo sia dell'ingerenza degli Stati Uniti negli affari interni dei Paesi dell'America Latina, sia della coercizione economica imposta dall'amministrazione e dalle multinazionali statunitensi agli Stati e ai popoli non allineati. Per fare solo un esempio, Edward Korry, l'allora Ambasciatore degli Stati Uniti in Cile, garantì a Henry Kissinger, stratega per gli affari esteri dell'allora Presidente degli Stati Uniti Richard Nixon, che «*[o]nce Allende comes to power, we shall do all within our power to condemn Chile and the Chileans to utmost deprivation and poverty*».

Ma c'è di più, dato che Salvador Allende è stato il padre spirituale della *risoluzione 330 (1973)* come dimostra il celebre discorso tenuto il 4 dicembre 1972 davanti all'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Il Presidente cileno, nel quadro di una analisi strutturale dei rapporti tra Nord e Sud del mondo («*we are the victims of a new expression of imperialism – more subtle, more sneaky, and terribly effective – to block the exercise of our rights as a sovereign state*»), non mancò di denunciare pubblicamente i tentativi sovversivi orditi dalle multinazionali per sabotare il governo democratico del Cile colpevole di aver nazionalizzato le loro attività: «*They wanted to strangle us economically, carry out diplomatic sabotage, create panic among the population and cause social disorder so that when the government lost control, the armed forces would be driven to eliminate the democratic regime and impose a dictatorship [...] before the conscience of the world, I accuse ITT of trying to provoke a civil war in my country – the supreme state of disintegration for a country. This is what we call imperialistic intervention*».

RAFFAELE CADIN